

ANETA KAŻMIERCZYK

DR HAB., PROF. UEK, UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6137-6605](https://orcid.org/0000-0002-6137-6605)

Idea i kształt zinstytucjonalizowania ochrony lokatorów w systemie prawa polskiego (1918–1939)

1. Wprowadzenie; 2. Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 18 grudnia 1920 r.; 2.1. Idea uchwalenia ustawy o ochronie lokatorów; 2.2. Instytucje ochronne stosunku najmu; 2.2.1. Dopuszczalna podwyżka komornego; 2.2.2. Przyczyny wypowiedzenia umowy najmu; 2.2.3. Ochrona przed eksmisją; 3. Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 11 kwietnia 1924 r.; 3.1. Dopuszczalność podwyżki komornego; 3.2. Przyczyny wypowiedzenia umowy najmu; 3.3. Ochrona przed eksmisją; 3.4. Instytucja wstąpienia w stosunek najmu w sytuacji śmierci najemcy; 4. Podsumowanie.

1

Ochrona lokatorów została zinstytucjonalizowana w polskim systemie prawa w okresie międzywojennym. Początkowo, tuż po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ochronę lokatorów kształtowały akty prawne obowiązujące w byłych zaborach. Ich ujednolicenie nastąpiło jednak już w ustawie o ochronie lokatorów z 1920 r.¹, w ramach realizacji najistotniejszych zadań Komisji Kodyfikacyjnej RP². Kolejna ustawa o ochronie lokatorów, uchwalona

¹ Ustawa z dnia 18 grudnia 1920 r. o ochronie lokatorów, Dz.U. z 1921 r., nr 4, poz. 19 ze zm. [dalej: ustawa z 1920 r.].

² Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. przed polskim ustawodawcą stało zadanie unifikacji prawa. W 1919 r. powołano specjalny organ pod nazwą Komisji Kodyfikacyjnej RP, któremu powierzono zadanie opracowania projektów ustaw. Pierwsze działania Komisji wiązały się przede wszystkim z prowadzoną przez państwo polityką mieszkaniową, której priorytetowe zadania dotyczyły zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności i rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Wynikały one z powstałej po I wojnie światowej sytuacji chronicznego braku mieszkań. W dziedzinie prawa cywilnego jako jedne z pierwszych uchwalone zatem zostały: Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, (Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733 ze zm.), ustawa z 1920 r., a następnie Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów (Dz.U. z 1924 r., nr 39, poz. 406 ze zm.). W 1926 r. wprowadzono prawo prywatne międzynarodowe oraz prawo międzydzielnicowe w celu usunięcia kolizji ustawodawstw państw zaborczych, a dopiero w latach 30. XX w. uchwalono i ogłoszono kolejne akty prawne, takie jak Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 598 [dalej: k.z.] czy Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia

w 1924 r.³, stanowiła kontynuację, ale też rozszerzenie regulacji ustawy z 1920 r. Obowiązywała ona do 1948 r., kiedy to uchylona została na mocy dekretu o najmie lokali⁴.

Ochrona lokatorów uregulowana w aktach międzywojennych kształtowała w istocie ochronę stosunku najmu. Regulacje ustawy miały równoważyć prawa najemców i wynajmujących – w szczególności umożliwić tym ostatnim podwyższenie czynszu. Instytucje wprowadzone tymi aktami znajdowały zastosowanie do najemców lokali mieszkalnych i użytkowych. Nadto odpowiedni kształt regulacji i zakres ich zastosowania przyczynić się miały nie tylko do ochrony mieszkalnictwa, ale i rozwoju gospodarki, chroniąc inwestorów na rynku budownictwa i konsumentów. Istotne jest także, że regulacje zawarte w ustawach z 1920 i 1924 r. z założenia miały mieć charakter wyjątkowy i przejściowy – i obowiązywać jedynie na czas sytuacji kryzysowej spowodowanej zniszczeniami I wojny światowej.

Wśród uregulowanych we wskazanych ustawach instytucji – które w odmienym kształcie nadal występują w systemie prawa polskiego – znalazły się: zasady dopuszczalności podwyższania komornego (obecnie czynszu); ukształtowanie przyczyn wypowiedzenia umowy najmu; moratorium mieszkaniowe (ochrona przed eksmisją) oraz regulacje wstąpienia w stosunek najmu w sytuacji śmierci najemcy. Ostatnia z wymienionych instytucji wprowadzona została jednak dopiero mocą ustawy o ochronie lokatorów z 1924 r.

2

2.1. Po odzyskaniu niepodległości na ziemiach państwa polskiego obowiązywały trzy odrębne akty prawne kształtujące ochronę lokatorów⁵. Ujednolicenia

27 października 1933 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 600. Istotne dla kształtu ustaw o ochronie lokatorów stało się też uchwalenie Konstytucji marcowej (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267), która w art. 99 wprowadzała gwarancję poszanowania wszelkiej własności. Wcześniejsze akty konstytucyjne okresu międzywojennego – Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Mała Konstytucja) oraz Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego – pomijały problematykę własności, ale czyniły to w myśl zasady, iż sprawy własności należą do ustawodawstwa zwykłego.

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, t.j. Dz.U. z 1936 r., nr 39, poz. 297.

⁴ Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali, Dz.U. z 1948 r., nr 36, poz. 259.

⁵ W byłym zaborze austriackim obowiązywało Rozporządzenie Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Opieki Społecznej z dnia 26 października 1918 r. o ochronie lokatorów (Dz.u.p., N. 381). Przy czym we wschodniej Małopolsce unormowano ochronę lokatorów rozporządzeniem tymczasowej Komisji Rządzącej z dnia 25 grudnia 1918 r. (L. 31), które to

tych regulacji dokonano w ustawie z dnia 18 grudnia 1920 r. o ochronie lokatorów⁶. Przyjmowano jednak, że do umów zawartych przed wejściem w życie ustawy z 1920 r. jej zapisy miały zastosowanie, jeżeli skutki prawne tych umów następowały już w czasie jej obowiązywania⁷.

Podłożem uregulowania ochrony lokatorów w jednym akcie prawnym obowiązującym na terenie państwa polskiego była nie tylko chęć ujednoczenia regulacji, ale także powszechne przekonanie, że interes właścicieli domów nie jest odpowiednio chroniony. W szczególności dotyczyło to konieczności uregulowania prawnej możliwości podwyższenia czynszu⁸. W istocie zatem jedną z głównych idei uchwalenia ustawy stała się ochrona praw właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale, a nie tylko samych najemców. Element ten wkomponowywał się w ogólne tło uzasadnienia dla ukształtowania w ustawodawstwie aktu prawnego wyodrębniającego ochronę lokatorów. Istotne podwaliny powołania takiego aktu wyrażone zostały w uzasadnieniu projektu ustawy z 1920 r., które to odzwierciedlone zostały następnie w treści wprowadzonych przepisów. Zasadniczo idee uchwalenia ustawy ogniskowały się wokół trzech założeń.

Po pierwsze – ustawa ujednoczyć miała przepisy obowiązujące uprzednio w poszczególnych zaborach. Z uwagi na odmienne stosunki miejscowe, jedynie dla byłej dzielnicy pruskiej wydano dodatkowo nieliczne przepisy szczegółowe, jednakże główne zasady uregulowane w ustawie obowiązywały jednolicie.

w treści swej pokrywało się z rozporządzeniem austriackim. W byłym zaborze pruskim obowiązywało obwieszczenie kanclerza Rzeszy o ochronie lokatorów z 23 września 1918 r. (Dz. Urz. Rzeszy, s. 1140). Następnie na ziemiach tych unormowano ochronę lokatorów ustawą z dnia 18 grudnia 1919 r. (Dz.U. z 1919 r., nr 98, poz. 516). W byłym zaborze rosyjskim obowiązywała ustawa tymczasowa o ochronie lokatorów z dnia 4 września 1918 r. (Dz.Pr.P.P, nr 10, poz. 21), która zastąpiona została dekretem o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z dnia 16 stycznia 1919 r. (Dz.Pr.P.P, nr 8, poz. 116), a następnie ustawą z dnia 28 czerwca 1919 r. o ochronie lokatorów (Dz.Pr.P.P, nr 52, poz. 335). Ta właśnie ustawa z dnia 28 czerwca 1919 r. stała się pierwowzorem dla ustawy z 1920 r.

⁶ W 1922 r. mocą obowiązywania ustawy z 1920 r. objęte zostały również województwa nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty województwa białostockiego: białowiecki, grodzieński i wołkowycki. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 maja 1922 r., Dz.U. z 1922 r., nr 41, poz. 356.

⁷ Orzeczenie SN z 6.05.1922 r., Rw. 586/22, OSP II 61, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 697.

⁸ Jak podaje J. Windakiewicz, to właśnie „Interesa właścicieli domów coraz więcej przeciwstawiły się interesom lokatorów i domagały się zrewidowania dotychczasowych przepisów, aż ostatecznie utarło się przekonanie, że dotychczasowe czynsze należy podwyższyć”. J. Windakiewicz, *Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 18 grudnia 1920 Dz.U.Rz.P. Nr 4 z roku 1921 Poz. 19. Z uwagami ogólnymi i tabelą rozliczenia podwyżki komornego*, Kraków 1921, s. 9.

Po drugie – regulacje ustawy umożliwić miały wyjście z trudnej społeczno-gospodarczej sytuacji powojennej. Po I wojnie światowej, ze względu na duże zniszczenia, wysokie koszty budowy i dużą liczbę osób pozbawionych mieszkań⁹, priorytetem stało się takie ukształtowanie regulacji, aby:

- a) ochronić możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych warstw ludności przy równoczesnym uwzględnieniu praw właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale,
- b) zachęcić inwestorów do budowania nowych budynków, w szczególności mieszkalnych,
- c) ochronić funkcjonowanie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w wynajętych lokalach – ale też i konsumentów przed przerzucaniem na nich wyższych kosztów prowadzenia działalności w tych lokalach.

Tak zakreślone założenia zaowocowały tym, iż regulacje ustawy dedykowane były umowie najmu lokalu i nie dotyczyły żadnych innych tytułów prawnych do korzystania z lokali. Istotne stało się włączenie pod zakres zastosowania ustawy najmu lokali zarówno mieszkalnych, jak i użytkowych – instytucje ochronne ustawy chronić miały zamieszkujących w lokalach i prowadzących w lokalach działalność gospodarczą. Chronionym przez ustawę lokatorem był zatem najemca lokalu bez względu na jego rodzaj. Z zakresu działania ustawy wyłączono natomiast nowo wznoszone budynki – w których wynajmowanie lokali nieskrępowane regulacjami ustawy rekompensować miało inwestorom poniesione koszty budowy. Równocześnie ochrona kształtowana ustawą obejmować miała też właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale, co znalazło swój wyraz przykładowo w dopuszczeniu możliwości podwyższania czynszu. Rozwiązanie to miało też na celu kształtowanie zaplecza budownictwa mieszkaniowego¹⁰.

⁹ W czasie I wojny światowej niemal 90% terenów, które weszły następnie w skład II Rzeczypospolitej, objęte było działaniami zbrojnymi. Największe zniszczenia na tych terenach wygenerował ostrzał artyleryjski, ale też taktyka spalonej ziemi stosowana przez wycofujące się armie. Szacuje się, że w rejonie walk uległo zniszczeniu od 30 do 40% domów i zabudowań gospodarczych (w tym 500 tys. budynków mieszkalnych, ok. 11 tys. budynków publicznych, świątyń i szkół oraz 1,2 mln zabudowań gospodarczych), a ponad 5 mln ludzi straciło cały dorobek życia. Zniszczenia dotknęły zarówno tereny miejskie, jak i wiejskie, choć te ostatnie w większym stopniu, co przyczyniło się do masowych migracji ludności do miast po wojnie. Zniszczone, a równocześnie przepelnione miasta powojenne określano jako miejsca nędzy mieszkaniowej. R. Kuzak, [w:] *Przedwojenna Polska w liczbach*, Bellona, Warszawa 2020, s. 216. Przykładowo w Krakowie ok. 1920 r. zamieszkiwało 219 286 osób, gdzie liczba budynków wynosiła 7810 (w tym 48 400 mieszkań), a na 1 km² miasta przypadało 15 tys. mieszkańców, podczas gdy w Wiedniu było to 9,4 tys. osób, a w Pradze – 10 tys. L. Kałkowski, W. Stanisławska, *Z historii polskiego rynku nieruchomości*, „Świat Nieruchomości” 2008, nr 63, s. 20.

¹⁰ Przygotowując projekt ustawy, Komisja sejmowa „w swej większości, uznając, że stan nieruchomości miejskiej jest wprost katastrofalny, że dochód z domów czynszowych pozostając

Po trzecie – istotne dla uchwalenia ustawy było założenie, że jest to akt wyjątkowy o charakterze przejściowym. Zakładano, że zostanie on wyeliminowany z porządku prawnego z chwilą ustania wyjątkowej powojennej sytuacji społeczno-gospodarczej. W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie zatem podkreślono, że „ustawodawstwo to uznaje się za wyjątkowe i przejściowe – a zatem takie, które z chwilą ustania anormalnych stosunków wywołanych wojną powinno zniknąć, a z nastaniem warunków normalnych – stosunek właściciela do lokatora i wysokość czynszu regulować się będzie jedynie prawami wolnej konkurencji”¹¹.

2.2. W ustawie o ochronie lokatorów z 1920 r. ukształtowano w zakresie instytucji ochronnych stron stosunku najmu: dopuszczalną podwyżkę komornego (czynszu), ograniczenie prawa wypowiedzenia umowy poprzez ukształtowanie katalogu ważnych przyczyn uzasadniających wypowiedzenie najmu oraz moratorium mieszkaniowe (ochronę przed eksmisją). Kwestia wstąpienia w stosunek najmu uregulowana została dopiero w kolejnej ustawie o ochronie lokatorów z 1924 r. Istotną natomiast instytucję dla ochrony najmu, która to zawarta została już w ustawie z 1920 r., stanowiła regulacja urzędów rozjemczych dla spraw najmu. Urzędy te – nieuważane za instytucje sądowe¹² – tworzone były w miastach i miejscowościach fabrycznych powyżej 20 tys. mieszkańców¹³.

2.2.1. Jak zostało wspomniane, ideą wprowadzenia regulacji dotyczących zasad podwyższania czynszu było dopuszczenie możliwości jego podwyższania. Regulacje te wprowadzono zatem nie tyle dla ochrony najemców, ile dla ochrony praw właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale, wyposażając ich w prawo

znacznie w tyle poza dochodem, który kapitały mogą osiągać na innych polach przedsiębiorczości prywatnej, jest przyczyną, iż domów nowych zupełnie się nie buduje, że wobec cen robocizny i materiałów, z dochodu domów, wedle dotychczasowych ustaw lokatorskich wpływającego, nie pokrywa się kosztów remontu domów, co wszystko wpływa na powiększenie głodu mieszkaniowego – poszła w niektórych warunkach poza granice podwyżek, proponowanych we wniosku rządowym” J. Windakiewicz, *op. cit.*, s. 11.

¹¹ Komisja Sejmu 1920 r., Druk nr 2283, cyt. za.: J. Windakiewicz, *op. cit.*, s.10.

¹² W odniesieniu do rozstrzygnięć urzędów rozjemczych sąd pełnił funkcję kasacyjną. Jak podkreślano w orzecznictwie: „Sąd może tylko uchylić rozstrzygnięcie urzędu rozjemczego dla spraw najmu; nie może w miejsce uchylonego wydać innego rozstrzygnięcia w rzeczy samej [...]. Uchylenie rozstrzygnięcia urzędu rozjemczego dla spraw najmu może nastąpić z przyczyn formalnych i rzeczowych”. Orzeczenie SN z 13.05.1922 r., *Rw. 634/22, OSP I 502*.

¹³ W innych gminach urzędy te mogły być utworzone na żądanie, wyrażone uchwałą rady gminnej. W miarę potrzeby można też było utworzyć w jednej miejscowości kilka urzędów. Zob. art. 11 ust. 1 ustawy z 1920 r.

podwyższania komornego. Ochronie praw najemców służyć miały jednak zasady i granice możliwości jego podwyższania.

Główne założenie instytucji osadzało się na uznaniu, że za podstawę komornego służyć ma komorne płacone w czerwcu 1914 r., które to może być podwyższone, jednakże wysokość możliwej podwyżki, ustalonej wg zasad wskazanych w ustawie, uzależniona była od wielkości lokalu (do i od 6 pokoi) oraz jego rodzaju i przeznaczenia (np. na szkołę)¹⁴. „Zamiarem ustawy tej jest, aby od dnia 1 stycznia 1921 r., w całej pełni weszła w życie, tj. żeby wszystkie czynsze od dnia tego efektywnie zostały podwyższone”¹⁵. Pomijając w tym miejscu szczegółowe zasady dotyczące dopuszczalnego podwyższania czynszu i pobierania od najemców opłat dodatkowych, warte uwagi staje się podkreślenie zaznaczonego już uprzednio zakresu zastosowania regulacji.

Zasady dotyczące dopuszczalności podwyższania czynszu, w tym kształtujące granice jego podwyższania, miały zastosowanie nie tylko w odniesieniu do lokali mieszkalnych, ale także do lokali użytkowych, m.in. sklepów, lokali handlowych i przemysłowych. Rozwiązanie takie podyktowane było próbą jednoczesnej ochrony funkcjonujących przedsiębiorców i konsumentów. Zakładano bowiem, że wyłączenie lokali użytkowych spod reguł ustalania wysokości i podwyższania czynszu spowodowałoby przerzucanie podwyżki czynszu na konsumenta. Podstawowa jednak różnica dotyczyła granicy wysokości podwyższania czynszu, gdzie w odniesieniu do lokali mieszkalnych granicę tą wyznaczało 150% podstawowego komornego, a w odniesieniu do lokali użytkowych – 300%. Dodatkowo regulacjami ustawy objęte zostały też lokale przeznaczone na urzędy i szkoły, które ustawodawca w zakresie podwyżki zrównał z lokalami mieszkalnymi – zaznaczając tym samym ich znaczenie dla społeczeństwa. Granicę 200% podwyżki powiązano natomiast z lokalami przeznaczonymi na hotele, pensjonaty i pokoje umeblowane, w odniesieniu do których również miały zastosowanie przepisy ustawy.

Z drugiej strony międzywojenny ustawodawca, kierując się zasadami polityki mieszkaniowej i uznając, że jej zadaniem jest stworzenie warunków dla najracjonalniejszego używania istniejących mieszkań i dążenie do zwielokrotnienia ich liczby – wyłączył spod stosowania ustawy nowo wznoszone budynki. Uwolnienie od ograniczeń narzucanych ustawą o ochronie lokatorów stanowiło zatem zachętę do budowania nowych budynków, gdzie czynsz ustalany i podwyższany mógł być według zasad wolnorynkowych.

¹⁴ Art. 23 ust. 2 ustawy z 1920 r.: Żądanie i pobieranie komornego lub innych wynagrodzeń, albo świadczeń ponad normy, w tej ustawie ustalone, podlega ukaraniu wedle przepisów o zwalczaniu lichwy wojennej.

¹⁵ J. Windakiewicz, *op. cit.*, s. 13.

2.2.2. Zgodnie z regulacjami art. 10 ustawy z 1920 r. do dopuszczalnych przyczyn ustania stosunku najmu zaliczano po pierwsze możliwość rozwiązania umowy z winy biorącego w najem w przypadkach przewidzianych w dzielnicowych ustawach cywilnych. Po drugie, przewidziano możliwość wypowiedzenia umowy najmu, które to jednak uwarunkowano istnieniem ważnej przyczyny. O uznaniu istnienia ważnej przyczyny orzekać miały w każdym przypadku, przy uwzględnieniu interesu biorącego w najem, urzędy rozjemcze (art. 10 ust. 3). Katalog ważnych przyczyn wypowiedzenia ukształtowany został jako katalog otwarty. Wśród wymienionych w ustawie znalazły się:

1. Zaległość z zapłatą komornego przez najemcę poza termin dodatkowy, zwyczajem miejscowym przyjęty lub dotąd jemu udzielany¹⁶.
2. Brak zgody najemcy na podwyższenie komornego przez ustawę dozwolonego lub na podniesienie go do pierwotnej wysokości.
3. Uporczywe lub rażące naruszanie przez najemcę porządku domowego jak też i przez osoby przyjęte przez najemcę do mieszkania, jeżeli zaniedbał zarządzeniu takiego ich zachowania¹⁷.
4. Konieczna i nagle potrzebna wykorzystania przez wynajmującego lokalu użytkowego oddanego w najem.
5. Oddanie lokalu przez najemcę w podnajem lub ustąpienie go innemu podmiotowi za wynagrodzenie nadmiernie wysokie w porównaniu do komornego, które sam uiszcza¹⁸.
6. Oddanie lokalu przez najemcę w podnajem bez zgody wynajmującego. W tym jednak wypadku najemcy przysługiwało prawo zwrócenia się do urzędu rozjemczego, który to mógł zezwolić na odstąpienie praw najmu pomimo braku zgody wynajmującego.

¹⁶ W orzecznictwie wskazywano, że rygor rozwiązania umowy najmu z powodu niezapłacenia komornego w terminach umówionych może być zastosowany tylko w przypadku, gdy zachodzi wina ze strony lokatora. Orzeczenie SN z 30.11.1922 r., nr 625/22, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 693.

¹⁷ W myśl orzeczenia SN z 2.11.1922 r., nr 1213/22 (Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 691): „Zachowanie się lokatora które uniemożliwia innym lokatorom, choćby tylko bezpośrednim sąsiadom, nocny spokój i przez to szkodzi ich zdrowiu, oraz zmniejsza sprawność do dziennych zajęć, podpada pod pojęcie obrzydzenia pobytu w domu i ciężkiego zakłócenia porządku domowego”.

¹⁸ Ponieważ zasady dotyczące ustalania wysokości komornego dotyczyły jedynie właściciela nieruchomości oddającego lokal w najem – częstą sytuacją w tym okresie stawało się oddanie lokalu lub jego części w podnajem z czynszem przewyższającym wysokość komornego płaconego właścicielowi przez najemcę.

7. Konieczność przeznaczenia lokalu na szkołę. W tym też przypadku najemca obowiązany był opróżnić przedmiot najmu dopiero po dostarczeniu mu odpowiedniego mieszkania przez gminę¹⁹.

Jak wynika z orzecznictwa SN, za ważną przyczynę wypowiedzenia, oprócz wyliczonych w art. 10 ust. 3 ustawy z 1920 r., uznawano też konieczną i nagłą potrzebę mieszkania dla właściciela²⁰.

2.2.3. Ochrona przed eksmisją – tzw. moratorium mieszkaniowe uregulowane w ustawie z 1920 r. dalece odbiegało od obecnie obowiązujących regulacji kształtujących ochronę przed eksmisją. Po pierwsze, dotyczyło ono przede wszystkim osób bezrobotnych oraz rezerwistów b. armii rosyjskiej i osób wojskowych b. armii austro-węgierskiej oraz ich rodzin. Po drugie, z założenia instytucja miała być związana z najuboższą warstwą ludności, co odnajdywało swój wyraz w tym, że stosowana miała być – i to fakultatywnie – jedynie w sprawach o eksmisję z mieszkań jedno- lub dwuizbowych. Po trzecie, regulacja moratorium mieszkaniowego kształtowała tylko ściśle określone czasowo (maksymalnie trzymiesięczne) wstrzymanie wykonania eksmisji. Nadto instytucja ta spełniać miała określone zadania: obok czasowego zapewnienia mieszkania, stanowiła instrument ożywienia koniunktury i zatrudniania bezrobotnych – łącząc utratę moratorium z brakiem podjęcia pracy.

Instytucję tą regulował art. 20 ust. 1: „W sprawach o eksmisję z mieszkań jedno lub dwuizbowych może sąd z urzędu lub na wniosek pozwanego zawiesić eksmisję na czas do 3 miesięcy, o ile takie zawieszenie jest usprawiedliwione położeniem pozwanego, a w szczególności tem, że on z powodu okoliczności, od niego niezawisłych, pozostaje bez pracy”.

¹⁹ Gmina w celu dostarczenia mieszkania mogła korzystać z regulacji Ustawy z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń, Dz.U. z 1919 r., nr 92, poz. 498.

²⁰ Orzeczenie SN z 6.05.1922 r., Rw. 441/22, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4) s. 697; orzeczenie SN z 4.10.1921 r., Rw. 1521/21, LEX nr 1630747. W tym ostatnim sąd wskazał, iż „zapatrywanie sądu odwoławczego, że powołana ustawa usunęła wyraźnie konieczną potrzebę mieszkania dla wynajmującego, jako przyczynę wypowiedzenia, jest oczywiście mylne, bo takiego postanowienia powołana ustawa z r. 1920 nie zawiera. [...] w art. 10/3 wymieniono ważne przyczyny wypowiedzenia tylko przykładowo, z czego wynika, że także różne inne przyczyny tam nie wymienione, za przyczyny wypowiedzenia posłużyć mogą”. Równocześnie jednak przyjmowano, że nie stanowi ważnej przyczyny wypowiedzenia np. zapotrzebowanie większego mieszkania przez właściciela domu z powodu urodzenia się mu dziecka i słabości żony. Orzeczenie SN z 8.11.1921 r., Rw. 1254/21, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 2(1) s. 145.

Udzielając takiej zwłoki, sąd zobligowany był do zawiadomienia urzędu pośrednictwa pracy, a pozwany, który na wezwanie urzędu nie przyjął oferowanego mu zajęcia, tracił prawo do korzystania z moratorium mieszkaniowego.

3

Rozszerzenie dotychczasowej ochrony lokatorów znalazło swój wyraz w kolejnej z ustaw, a mianowicie w ustawie z dnia 11 kwietnia 1924 r.²¹ (dalej: ustawa z 1924 r.). Ustawa ta, kontynuując założenia swojej poprzedniczki, ukształtowana została jako *lex specialis* w stosunku do przepisów o najmie zawartych w kodeksach cywilnych państw zaborczych, a następnie w Kodeksie zobowiązań z 1933 r. Podobnie też jak ustawa z 1920 r. dotyczyła tylko stosunku najmu, z wyłączeniem innych tytułów do korzystania z lokali. Nadto jej przepisy, kontynuując idee ustawy z 1920 r., znajdowały zastosowanie nie tylko do lokali mieszkalnych. Podobnie też realizowana była idea wyłączenia spod regulacji ustawy pewnych kategorii budynków, w szczególności budynków nowo wznoszonych czy też wzniesionych lub odremontowanych po 1919 r.²². Ograniczenie działania ustawy tylko do budynków istniejących przed 1920 r. miało chronić i motywować inwestorów, którzy nie musieli obawiać się rygorów stosunku najmu w domach nowo budowanych. Odpowiednio ukształtowane regulacje ustawy o ochronie lokatorów przyczynić się miały – w połączeniu z niezwykle korzystną polityką podatkową tego okresu – do rozwoju budownictwa. Polityka rządu zmierzała nie tylko do poprawy warunków mieszkaniowych ludności, ale była także instrumentem ożywienia koniunktury i zatrudniania bezrobotnych²³. Jak wskazuje się w doktrynie²⁴, wytyczony cel ustawodawcy został osiągnięty w ostatnich latach przed

²¹ Obszar obowiązywania ustawy z 1924 r. nie obejmował województwa śląskiego. Obowiązywała tam ustawa w sprawie ochrony lokatorów z dnia 16 grudnia 1926 r. (Dz.U.Śl., nr 29, poz. 54). Wynikało to z faktu, że Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r., nr 73, poz. 497) zastrzegła Sejmowi Śląskiemu ustawodawstwo w sprawach mieszkaniowych.

²² W ustawie z 1924 r. znacznie rozszerzono katalog budynków i pomieszczeń wyłączonych spod stosowania ustawy. Między innymi wyłączono pomieszczenia w hotelach, gospodach, pensjonatach, pomieszczenia wynajęte na banki, kantory, fabryki czy też mieszkania stanowiące uposażenie służbowe.

²³ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2003, s. 256.

²⁴ K. Krzekotowska, *Ochrona lokatorów w świetle prawa międzynarodowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa niemieckiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2008, t. 5, nr 2–4, s. 103; J. Skąpski, *Najem lokali mieszkalnych w świetle ustawy z dnia 2 VII 1994 r.*, [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Stanisława Włodyki*, Dom

rokiem 1939. W tym też okresie podaż nowych mieszkań była na tyle duża, że wysokość czynszów w lokalach niechronionych ustawą o ochronie lokatorów zaczęła spadać. Biorąc też pod uwagę, że lokale nowo wybudowane miały wyższy standard i lepszy stan techniczny, różnica w wysokości czynszu za najem takich lokali w odniesieniu do wysokości czynszu za najem lokali w starych budynkach praktycznie zanikła.

Cele ustawodawcy pozostawały zatem tożsame. Ustawa z 1924 r. miała godzić ochronę interesu słabszych ekonomicznie warstw ludności z ochroną praw właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale, ochroną przedsiębiorczości oraz rozwoju budownictwa. Niektóre z instytucji zawartych w ustawie uległy jednak modyfikacji w celu rozszerzenia ochrony najemcy. W szczególności dotyczyło to objęcia ochroną ustawy szerszej grupy najemców lokali mieszkalnych. Dodatkowo w ustawie z 1924 r. wprowadzone zostały regulacje wstąpienia w umowę najmu w sytuacji śmierci najemcy. Równocześnie jednak dokonano też zmian w odniesieniu do sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości wynajmujących lokale. Regulacje ustawy z 1924 r. przewidywały już bowiem dopuszczalność ukształtowania wysokości komornego zgodnie z zasadami wolnorynkowymi.

3.1. Zasady ustalania i dopuszczalność podwyższania czynszu w istocie pozostawały bez zmian. Za podstawę do ustalenia wysokości komornego nadal przyjmowano wysokość komornego z czerwca 1914 r.

Istotne jednak stało się dopuszczenie możliwości odmiennego od ustawowego regulowania wysokości czynszu na mocy porozumienia co do wysokości i sposobu zapłaty komornego, która to umowa miała pierwszeństwo nad zasadami ustalania czynszu wyrażonymi w art. 5–8 ustawy z 1924 r.

Zasady te, podobnie jak poprzednio, uzależniały możliwość podwyższania czynszu i dopuszczalną wysokość podwyżki od wielkości wynajmowanych lokali (liczby pokoi), ich rodzaju i przeznaczenia. Były jednak bardziej uszczegółowione niż w ustawie z 1920 r. – wiązały przykładowo konkretną liczbę pokoi w mieszkaniu z odmienną wysokością podwyżki czynszu.

3.2. Ustawa z 1924 r. modyfikowała również katalog ważnych przyczyn wypowiedzenia umowy najmu ukształtowany w ustawie z 1920 r. Katalog ten został

Wydawnictw Naukowych, Kraków 1996, s. 406. Już w latach 1926–1929 oraz po wielkim kryzysie nastąpiło ożywienie ruchu budowlanego. Dopiero jednak w 1937 r. osiągnięto roczny przyrost izb mieszkalnych na poziomie przedwojennym. A. Jezierski, C. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 256.

rozszerzony w stronę przyznania lokatorom silniejszej ochrony²⁵. Do ważnych przyczyn wypowiedzenia nadal zaliczono:

1. Zaległość z zapłatą komornego przez najemcę – jednakże przyczyna ta stanowić mogła podstawę wypowiedzenia tylko w sytuacji, w której „pomimo upomnienia lokator zalegałby z zapłatą co najmniej dwóch następujących po sobie rat komornego, chyba że zaległość powstała z powodu braku pracy lub w ogóle nędzy wyjątkowej”²⁶.
2. Uporczywe lub rażące naruszanie porządku domowego²⁷ – która to przyczyna wypowiedzenia w treści swej pozostała bez zmian w odniesieniu do jej zredagowania w ustawie z 1920 r., podobnie jak i kolejne, a mianowicie:
3. Oddanie lokalu przez najemcę w podnajem lub ustąpienie go innemu podmiotowi za wynagrodzenie nadmiernie wysokie w porównaniu do komornego, które sam uiszcza.
4. Oddanie lokalu przez najemcę w podnajem bez zgody wynajmującego. Przyjmowano tu, że osoby, które przejmują lokal bez zgody właściciela, nie mają tytułu prawnego do zajmowania lokalu²⁸. Podobnie jednak jak w myśl ustawy z 1920 r., najemcy przysługiwało prawo zwrócenia się do urzędu rozjemczego, który mógł zezwolić na odstąpienie praw najmu pomimo braku zgody wynajmującego. Dodatkowo wprowadzona została regulacja wyłączająca konieczność uzyskania zgody w sytuacji łączenia się spółdzielni, gdy spółdzielnia przejęta odstępowała prawa spółdzielni przejmującej. Nadto, ta przyczyna

²⁵ Wynajmujący obowiązany był udowodnić, że istnieje ważna przyczyna wypowiedzenia lokatorowi mieszkania. Orzeczenie SN z 2.10.1934 r., C I 2259/33, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1935, nr 15 (2), s. 447.

²⁶ Przyjmowano tu jednak, że „Prawo wypowiedzenia uzasadnione jest już wówczas, gdy lokator zalega tylko częściowo z dwoma następującymi po sobie ratami”. Orzeczenie SN z 18.12.1937 r., C III 1446/35, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1939, nr 19 (1), s. 152. Równocześnie uznawano, że „Kto zajmuje mieszkanie większe, niż jego stan majątkowy pozwala, nie może usprawiedliwiać zaległości czynszowych brakiem pracy lub nędzą wyjątkową”, jak też, że „Słowa «nędza wyjątkowa» nie oznaczają nędzy przemijającej w przeciwstawieniu do stałej, lecz nędzę niezwykłą, nadzwyczajną, która nie pozwala na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych, do jakich należy także najskromniejsze mieszkanie”. Orzeczenie SN z 6.09.1927 r., Rw. 121/27, Przegląd Prawa i Administracji (Lwów) 373/27; Orzeczenie SN z 30.10.1928 r., Rw. 1240/28, OSP VIII 66; Orzeczenie SN z 21.05.1937 r., C III 738/35, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1938, nr 18 (3), s. 702.

²⁷ Przesłankę tą uznawano za spełnioną również w sytuacji zaistnienia „bezwzględnie nieprzyzwoitego zachowania się lokatora”, za które uznawano np. „znieważanie wynajmującego” czy też „składanie na niego donosów do prokuratora”, bez względu na to, czy wynajmujący zażądał ukarania donosiciela, czy też nie. Wyrok SN z 13.03.1936 r., C III 1129/35; wyrok SN z 13.03.1936 r., C III 1079/34, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1936, nr 16 (3), s. 626 i 656.

²⁸ Orzeczenie SN z 8.05.1928 r., Rw. 2503/27 VII 369, „Głos Prawa” 1928 (Lwów), s. 337.

wypowiedzenia dotyczyła tylko sytuacji, w której w całości prawo najmu zostałyby odstąpione osobie trzeciej. Podnajęcie części mieszkania nie uzasadniało jej zastosowania²⁹.

5. Konieczność przeznaczenia lokalu na szkołę. Tak jak poprzednio, najemca obowiązany był opróżnić przedmiot najmu dopiero po dostarczeniu mu odpowiedniego mieszkania przez gminę.

Z katalogu usunięto jako ważną przyczynę wypowiedzenia brak zgody najemcy na podwyższenie komornego. Zmodyfikowano też (rozszerzono) uprzednio występującą przyczynę wypowiedzenia – konieczną i nagłą potrzebę wykorzystania przez wynajmującego lokalu użytkowego oddanego w najem. Równocześnie dodano kolejne przyczyny, a wśród nich³⁰:

1. Posiadanie przez lokatora innego mieszkania w tej samej miejscowości. Wynajmujący nie mógł jednak z tego prawa skorzystać w sytuacji, gdy lokator drugie mieszkanie opuścił lub gdy „został, chociażby nieprawomocnie, zasądzony na opuszczenie tegoż”.
2. Budowę przez właściciela nieruchomości nowych pomieszczeń mieszkalnych, w związku z którą konieczne stało się przerobienie lub zniesienie budynku³¹.

3.3. Ustawą z 1924 r. zmieniona została treść moratorium mieszkaniowego. Rozbudowano ochronę przed eksmisją, co wybrzmiewało też w kolejnych nowelizacjach regulacji (art. 23–24)³². Moratorium pozostało jednak nadal instytucją czasowego odroczenia wykonania eksmisji, mającą zastosowanie – co do zasady – do osób bezrobotnych, którzy tracili prawo moratorium, jeżeli nie podjęli pracy umożliwiającej zapłatę komornego.

Termin odroczenia (zawieszenia – w odniesieniu do lokali mieszkalnych) opróżnienia przedmiotu najmu przedłużono jednak do 6 miesięcy. Równocześnie

²⁹ Orzeczenie SN z 14.11.1928 r., Rw. 1488/28, OSP IX 250.

³⁰ Jako przyczyny wypowiedzenia uregulowano dodatkowo dwie okoliczności. Po pierwsze sytuację, w której rządcą lub administratorem domu sam zrzekł się posady lub został z niej usunięty z własnej winy, chyba że przed objęciem tego stanowiska zajmował już to mieszkanie z tytułu najmu. Po drugie unormowano, że „jeżeli budynek przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stał się własnością Państwa lub związku samorządowego; umowy najmu, dotyczące takich budynków i ich przynależności, rozwiązują się po poprzednim ustawowym, a co najwyżej trzymiesięcznym wypowiedzeniu”. Zob. art. 11 ust. 1 ustawy z 1924 r.

³¹ W takim wypadku „wynajmujący winien udowodnić konieczność usunięcia lokatora i może wypowiedzieć najem rzeczy najętej lub jej części (przynależności) w terminie ustawowym, a co najmniej trzymiesięcznym”. Art. 11 ust. 1 lit. g.

³² W tekście jednolitym ustawy pochodzącym z 1936 r. moratorium uregulowane zostało w treści art. 15–17.

w jednym przypadku³³ – gdy eksmisje orzeczono z powodu „zalegania z zapłatą czynszu co najmniej dwóch następujących po sobie rat komornego, chyba, że zaległość powstała z powodu braku pracy lub w ogóle nędzy wyjątkowej” – dopuszczono możliwość przedłużenia odroczenia na dalsze 6 miesięcy³⁴.

Fakultatywne odroczenie wykonania eksmisji nastąpić mogło na wniosek, ale też i z urzędu przez sąd lub też urząd rozjemczy w sprawach najmu. Organ orzekający odroczenie winien był brać pod uwagę stosunki gospodarcze pozwanego, a w sprawach o eksmisję z mieszkań jedno- lub dwupokojowych – położenie pozwanego, a w szczególności to, czy z powodów przez niego niezawinionych pozostaje on bez pracy.

Po znowelizowaniu treści moratorium, w tekście ustawy ogłoszonym w 1936 r. – fakultatywne moratorium mieszkaniowe mogło być już stosowane do wszystkich mieszkań bez względu na liczbę pokoi (a nie tylko do mieszkań jedno- i dwupokojowych). Równocześnie też wprowadzona została, obok fakultatywnego odroczenia wykonania eksmisji, instytucja obligatoryjnego jej wstrzymania. Obligatoryjne wstrzymanie wykonania eksmisji mogło nastąpić jednak tylko przez sąd i jedynie w sytuacji łącznego spełnienia dwóch przesłanek. Dotyczyć mogło tylko sytuacji, w której orzeczono eksmisję z mieszkania jedno- lub dwupokojowego, a dodatkowo tylko wtedy, gdy eksmisję orzeczono z powodu braku zapłaty komornego w szczególności wynikającego z braku pracy lub „nędzy wyjątkowej”³⁵.

Udzielając odroczenia, sąd zobligowany był – jak uprzednio – zawiadomić właściwy urząd pośrednictwa pracy, a pozwany tracił prawo do korzystania z moratorium, jeżeli odmówił przyjęcia oferowanej mu pracy. W treści art. 24 ustawy z 1924 r. doprecyzowano jednak, że oferowana praca winna być odpowiednia – odpowiadająca kwalifikacjom pozwanego, niepowodująca zagrożenia dla jego zdrowia i moralności, a nadto opłacana wystarczająco wedle norm przyjętych w danej miejscowości.

³³ Zmiana treści moratorium w tym zakresie nastąpiła na mocy Ustawy z dnia 27 marca 1926 r. zmieniającej ustawę o ochronie lokatorów, Dz.U. z 1926 r., nr 30, poz. 185.

³⁴ Możliwość zawieszenia eksmisji dotyczyła jednak tylko „lokatorów, korzystających z mieszkania na podstawie umowy najmu, nie dotyczy zaś osób, które zajęły lokal samowolnie i ulegają wyrugowaniu w drodze powództwa o przywrócenie zakłóconego posiadania”. Orzeczenie SN z 7.02.1930 r., I.C.2002/29, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1930, nr 10/3, s. 170.

³⁵ Eksmisja z mieszkań jedno- i dwupokojowych mogła też zostać przez sąd wstrzymana, jeżeli bezrobotny otrzymał pracę i opłacał oprócz bieżącego komornego również zaległe, w ratach wynoszących 25% bieżącego komornego. Dodatkowo wprowadzono regulację, na mocy której sąd na wniosek lokatora mógł – według swego uznania i z uwzględnieniem położenia obu stron – termin płatności zaległego komornego w całości lub części na czas określony odroczyć oraz rozłożyć spłatę zaległego komornego na raty.

3.4. W art. 12³⁶ ustawy z 1924 r. wprowadzona została instytucja wstąpienia w stosunek najmu po śmierci lokatora. W treści przepisu ustawodawca nie posługiwał się jeszcze pojęciem osoby bliskiej, a enumeratywnym wskazaniem osób, do których przepis miał zastosowanie. Zgodnie z art. 12 ust. 1, „w razie śmierci lokatora jego wstępni, zstępni, współmałżonek i rodzeństwo, którzy do chwili jego śmierci stale z nim mieszkali, wstępują w umowę najmu i odpowiadają niepodzielnie za wynikające stąd zobowiązania, o ile nie zrzekną się tego prawa wobec wynajmującego³⁷. Przepis ten nie ma zastosowania do osób, które w chwili śmierci lokatora posiadają inne mieszkanie”.

Warunkiem zatem wstąpienia w stosunek najmu było nieposiadanie innego mieszkania. Spadkobiercom lokatora posiadającym mieszkania odrębne można było wypowiedzieć najem bez podania przyczyny wypowiedzenia³⁸.

Nadto w orzecznictwie przyjmowano, że opieka nad najemcą, a zatem z nim też mieszkanie w czasie choroby, nie jest wystarczająca do zastosowania instytucji³⁹. Co do zasady przyjmowano też, że regulacja art. 12 ustawy z 1924 r. znajduje zastosowanie tylko w odniesieniu do „ślubnego małżonka” i zstępnych, a zatem „żona nieślubna”, „rytualna”, jak i dzieci nieślubne nie mają prawa do lokalu, nawet jeżeli w nim stale zamieszkiwały⁴⁰.

Z uwagi na to, że ustawa z 1924 r. miała zastosowanie nie tylko do lokali mieszkalnych, odpowiednio instytucja wstąpienia w stosunek najmu – przejścia praw najmu – stosowana była również w odniesieniu do lokali użytkowych. W treści art. 12 ust. 2 uregulowano, iż „prawa najmu pomieszczeń handlowych, przemysłowych i innych pomieszczeń zarobkowych, wynikające z niniejszej ustawy, przechodzą na spadkobierców lokatora, o ile spadkobiercy przedsiębiorstwo spadkodawcy w tym samym lokalu nadal prowadzą”. Dla zastosowania

³⁶ W tekście jednolitym z 1936 r. instytucję tę regulował art. 13 ustawy z 1924 r.

³⁷ Członkowie rodziny lokatora mogli zrzec się prawa wstąpienia w umowę najmu dopiero po śmierci lokatora. Wcześniejsze zrzeczenie się tego prawa, np. przy zawarciu umowy najmu lub przed jej zawarciem, było nieważne. Orzeczenie SN z 23.04.1929, *Rw.* 338/29 VIII 389, „Głos Prawa 1929” (Lwów), s. 342.

³⁸ Przyjmowano bowiem, że gdy spadkobierca zmarłego najemcy nie korzystał z ustawy o ochronie lokatorów, najem nie wygasł z mocy prawa, a musiał zostać wypowiedziany. Orzeczenie SN z 2.03.1926 r., *Rw.* 2361/23, „Przegląd Prawa i Administracji” 1926, s. 154.

³⁹ Orzeczenie SN z 29.10.1926 r., C. 786/26, *Zbiór Urzędowy* z 1926 r., nr 164; Orzeczenie SN z 20.06.1929 r., *Rw.* 1439/29, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1930, s. 178.

⁴⁰ Orzeczenie SN z 29.09.1926 r., C. 2076/25, *Zbiór urzędowy* z 1926 r., nr 133; Orzeczenia SN z 26.04.1927 r., *Rw.* 676/27; z 28.09.1927 r., *Rw.* 1644/27, *Przegląd orzecznictwa RPEiS* 1927, nr 7(4), s. 874.

tej instytucji konieczna była jednak kontynuacja konkretnej działalności, którą prowadził zmarły najemca⁴¹.

Problemy ze stosowaniem tej instytucji uwidoczniły się szczególnie po 1934 r., w zakresie ustalenia relacji odmiennie zredagowanych przepisów. W uchwalonym bowiem Kodeksie zobowiązań instytucja ta również została uregulowana (w treści art. 391), bez równoczesnego uchylecia rozwiązań z ustawy z 1924 r. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 391 k.z. ani śmierć wynajmującego, ani śmierć najemcy nie powodowały rozwiązania stosunku najmu. W razie śmierci najemcy mieszkania w umowę najmu wstępował jego małżonek, wstępni, zstępni, przysposobieni i rodzeństwo, mieszkający z nim stale razem aż do chwili jego śmierci. Osoby te mogły jednak wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia⁴².

4

W 2021 r. minęło 100 lat od wejścia w życie ustawy o ochronie lokatorów z 1920 r. Jedną z głównych idei wprowadzenia takiej ochrony stało się uznanie, że warunki mieszkaniowe po I wojnie światowej i zastój budowlany w czasie jej trwania uzasadniają wprowadzenie takiej regulacji na okres przejściowy⁴³. Z założenia zatem ochrona lokatorów w Polsce w okresie międzywojennym ukształtowana została jako czasowa – na czas anormalnych stosunków mieszkaniowych i gospodarczych. Zauważenia wymaga też, że w zniszczonej powojennej Polsce zamieszkiwało w 1921 r. 27 mln osób, a liczba ta do 1939 r. wzrosła do ponad 35 mln⁴⁴.

Jak zostało również wskazane, ustawa z 1920 r., zawierająca instytucje ochronne stosunku najmu lokalu, miała realizować także inne cele, wyeksponowane też w ustawie z 1924 r. Instytucje wprowadzone ustawą, jak też ich kształt służyć miały z jednej strony ochronie potrzeb mieszkaniowych najuboższych grup spo-

⁴¹ Celem prowadzenia przedsiębiorstwa innego (sprzedaż wódek) niż przedsiębiorstwo spadkobiercy (hurtownia tytoniu) przejście praw najmu nie ma miejsca. Orzeczenie SN z 17.11.1927 r., C. 292/27, Zbiór urzędowy z 1927 r., nr 131.

⁴² W razie wypowiedzenia najmu przez niektóre tylko z wymienionych osób, najem rozwiązywał się wyłącznie względem tych, które wypowiedzenia dokonały. Art. 391 par. 3 k.z.

⁴³ W. Dbałowski, J. Przeworski, *Przepisy o ochronie lokatorów (wraz z ustawą śląską) objaśnione orzecznictwem Izby Pierwszej i Trzeciej Sądu Najwyższego*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1930, s. 1.

⁴⁴ *Rocznik Statystyczny Warszawy 1921 i 1922*, Warszawa 1924, s. 14, <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/doccontent?id=14967> [dostęp: 26.09.2022]; *100 lat Polski w liczbach. 1918–2018*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Opracowań Statystycznych, Warszawa 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/100-lat-polski-w-liczbach-1918-2018,30,1.html> [dostęp: 26.09.2022].

łączeństwa, ale z drugiej – też rozwojowi gospodarki, ochronie praw właścicieli nieruchomości oraz motywacji inwestorów nowych budynków mieszkalnych. Dlatego też regulacje ustaw miały zastosowanie nie tylko do stosunku najmu lokali mieszkalnych, ale też lokali użytkowych, a wyłączenia spod regulacji tych ustaw podkreślały ich cele. Obok zakresu stosowania ustaw, cele te odzwierciedlone zostały w treści uregulowanych instytucji. Przykładowo moratorium mieszkaniowe ukształtowane zostało jako prawo, do którego utraty dochodziło w sytuacji braku podjęcia pracy przez objętego moratorium, a co za tym idzie – braku zapłaty za zajmowanie lokalu.

Spoglądając z perspektywy obecnie obowiązujących regulacji kształtujących ochronę lokatora, zauważyć można, że regulacje te uległy modyfikacji nie tylko w warstwie merytorycznej, ale i aksjologicznej. Zmieniono nie tylko zakres podmiotowy regulacji, stosowanych obecnie już nie do najemców lokali, a do podmiotów używających lokali mieszkalnych na podstawie jakiegokolwiek pierwotnego i wtórnego stosunku prawnego (w tym stosunków grzeźnościowych). Zmienił się także kształt instytucji, które w niektórych przypadkach daleko odbiegają od pierwowzorów, czyniąc ochronę praw lokatorów silniejszą od uregulowanej w odrodzonym państwie polskim. Powyższe skłania też do konstatacji, że zakładany w okresie międzywojennym przejściowy okres anomalnych stosunków mieszkaniowych wciąż trwa, przy niemal tożsamej co w 1939 r. liczbie ludności.

Bibliografia

Opracowania

- Dbałowski W., Przeworski J., *Przepisy o ochronie lokatorów (wraz z ustawą śląską) objaśnione orzecznictwem Izby Pierwszej i Trzeciej Sądu Najwyższego*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1930.
- Jeziński A., Leszczyńska C., *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2003.
- Kałkowski L., Stanisławska W., *Z historii polskiego rynku nieruchomości*, „Świat Nieruchomości” 2008, nr 63, s. 16–26.
- Krzekotowska K., *Ochrona lokatorów w świetle prawa międzynarodowego ze szczególnym uwzględnieniem prawa niemieckiego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2008, t. 5, nr 2–4, s. 93–105.
- Skąpski J., *Najem lokali mieszkalnych w świetle ustawy z dnia 2 VII 1994 r.*, [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Stanisława Włodyki*, Dom Wydawnictw Naukowych, Kraków 1996.
- Windakiewicz J., *Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 18 grudnia 1920 Dz.U.Rz.P. Nr 4 z roku 1921 Poz. 19. Z uwagami ogólnymi i tabelą rozliczenia podwyżki komornego*, Kraków 1921.

Akty prawne

Ustawa tymczasowa o ochronie lokatorów z dnia 4 września 1918 r., Dz.Pr.P.P, nr 10, poz. 21.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1919 r. o ochronie lokatorów w byłej Dzielnicy Pruskiej, Dz.U. z 1919 r., nr 98, poz. 516.

Ustawą z dnia 28 czerwca 1919 r. o ochronie lokatorów, Dz.Pr.P.P, nr 52, poz. 335.

Ustawa z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń, Dz.U. z 1919 r., nr 92, poz. 498.

Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733 ze zm.

Ustawa z dnia 18 grudnia 1920 r. o ochronie lokatorów, Dz.U. z 1921 r., nr 4, poz. 19 ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego Dz.U. z 1920 r., nr 73, poz. 497.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r. o ochronie lokatorów, Dz.U. z 1924 r., nr 39, poz. 406 ze zm., t.j. Dz.U. z 1936 r., nr 39, poz. 297.

Ustawa z dnia 27 marca 1926 r. zmieniająca ustawę o ochronie lokatorów, Dz.U. z 1926 r., nr 30, poz. 185.

Ustawa w sprawie ochrony lokatorów z dnia 16 grudnia 1926 r., Dz.U.Śl., nr 29, poz. 54.

Obwieszczenie kanclerza Rzeszy o ochronie lokatorów z 23 września 1918 r., Dz. Urz. Rzeszy, s. 1140.

Rozporządzenie Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Opieki Społecznej z dnia 26 października 1918 r. o ochronie lokatorów (Dz.u.p., N. 381).

Rozporządzenie tymczasowej Komisji Rządzącej z dnia 25 grudnia 1918 r., L. 31.

Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z dnia 16 stycznia 1919 r., Dz.Pr.P.P, nr 8, poz. 116.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 maja 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 18 grudnia 1920 r. o ochronie lokatorów na województwa: nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty: białowieski, grodzieński i wołkowski województwa białostockiego, Dz.U. z 1922 r., nr 41, poz. 356.

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 598.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks handlowy, Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 600.

Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali, Dz.U. z 1948 r., nr 36, poz. 259.

Orzecznictwo

Orzeczenie SN z 4.10.1921 r., Rw. 1521/21, LEX nr 1630747.

Orzeczenie SN z 8.11.1921 r., Rw. 1254/21, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 2(1), s. 145.

Orzeczenie SN z 2.11.1922 r., nr 1213/22, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 691.

- Orzeczenie SN z 6.05. 1922 r., Rw. 441/22, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 697.
- Orzeczenie SN z 6.05.1922 r., Rw. 586/22, OSP II 61, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 697.
- Orzeczenie SN z 13.05.1922 r., Rw. 634/22, OSP I 502.
- Orzeczenie SN z 30.11.1922 r., nr 625/22, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1923, nr 3 (4), s. 693.
- Orzeczenie SN z 2.03.1926 r., Rw. 2361/23, „Przegląd Prawa i Administracji” 1926, s. 154.
- Orzeczenie SN z 29.09.1926 r., C. 2076/25, Zbiór urzędowy z 1926 r., nr 133.
- Orzeczenie SN z 29.10.1926 r., C. 786/26, Zbiór Urzędowy z 1926 r., nr 164.
- Orzeczenie SN z 26.04.1927 r., Rw. 676/27, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1927, nr 7(4), s. 874.
- Orzeczenie SN z 6.09.1927 r., Rw. 121/27, Przegląd Prawa i Administracji (Lwów), 373/27.
- Orzeczenie SN z 28.09.1927 r., Rw. 1644/27, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1927, nr 7(4), s. 874.
- Orzeczenie SN z 17.11.1927 r., C. 292/27, Zbiór urzędowy z 1927 r., nr 131.
- Orzeczenie SN z 8.05.1928 r., Rw. 2503/27 VII 369, „Głos Prawa” 1928 (Lwów), s. 337.
- Orzeczenie SN z 30.10.1928 r., Rw. 1240/28, OSP VIII 66.
- Orzeczenie SN z 14.11.1928 r., Rw. 1488/28, OSP IX 250.
- Orzeczenie SN z 23.04.1929, Rw. 338/29 VIII 389, „Głos Prawa” 1929 (Lwów), s. 342.
- Orzeczenie SN z 20.06.1929 r., Rw. 1439/29, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1930, s. 178.
- Orzeczenie SN z 7.02.1930 r., I.C.2002/29, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1930, nr 10/3, s. 170.
- Orzeczenie SN z 2.10.1934 r., C I 2259/33, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1935, nr 15 (2), s. 447.
- Wyrok SN z 13.03.1936 r., C III 1129/35, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1936, nr 16 (3), s. 626.
- Wyrok SN z 13.03.1936 r., C III 1079/34, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1936, nr 16 (3), s. 656.
- Orzeczenie SN z 21.05.1937 r., C III 738/35, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1938, nr 18 (3), s. 702.
- Orzeczenie SN z 18.12.1937 r., C III 1446/35, Przegląd orzecznictwa RPEiS 1939, nr 19 (1), s. 152.

Źródła elektroniczne

- 100 lat Polski w liczbach. 1918–2018*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Opracowań Statystycznych, Warszawa 2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/100-lat-polski-w-liczbach-1918-2018,30,1.html> [dostęp: 26.09.2022].
- Rocznik Statystyczny Warszawy 1921 i 1922*, Warszawa 1924, <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/doccontent?id=14967> [dostęp: 26.09.2022].

ANETA KAŻMIERCZYK

DR HAB., PROF. UEK, UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6137-6605](https://orcid.org/0000-0002-6137-6605)

Idea i kształt zinstytucjonalizowania ochrony lokatorów w systemie prawa polskiego (1918–1939)

Ochrona lokatorów została zinstytucjonalizowana w polskim systemie prawa w okresie międzywojennym. Analiza celów i kształtu regulacji wprowadzonych w ustawach z 1920 i 1924 r. prowadzi do wniosku, że na przestrzeni lat regulacje kształtujące ochronę lokatorów uległy modyfikacji nie tylko w warstwie merytorycznej, ale i aksjologicznej. Regulacje wprowadzone w okresie międzywojennym miały równoważyć prawa najemców i wynajmujących. Wprowadzone instytucje znajdowały zastosowanie nie tylko do najemców lokali mieszkalnych, ale też użytkowych. Odpowiedni kształt regulacji i zakres ich zastosowania przyczynić się miały zarówno do ochrony mieszkalnictwa, jak i rozwoju gospodarki, chroniąc inwestorów na rynku budownictwa oraz konsumentów. Istotne jest także, że wprowadzone regulacje z założenia miały mieć charakter przejściowy i obowiązywać jedynie na czas sytuacji kryzysowej spowodowanej zniszczeniami I wojny światowej.

Słowa kluczowe: ochrona lokatorów, ochrona wynajmujących lokale, eksmisja z lokalu, okres międzywojenny, instytucjonalizacja ochrony lokatorów, II Rzeczpospolita

ANETA KAŻMIERCZYK

ASSOCIATE PROFESSOR, KRAKOW UNIVERSITY OF ECONOMICS

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-6137-6605](https://orcid.org/0000-0002-6137-6605)

The idea and shape of institutionalizing the protection of tenants in the system of Polish law (1918–1939)

Protection of tenants was institutionalized in the Polish legal system in the interwar period. The analysis of the objectives and shape of the regulations introduced in the Act of 1920 and then of 1924 leads to the conclusion that over the years the regulations shaping the protection of tenants have been modified not only in terms of their content but also in the axiological aspect. The regulations introduced in the interwar period were to balance the rights of tenants and landlords. The introduced institutions were applied not only to tenants of residential but also commercial premises. The appropriate shape of the regulations and the scope of their application were to contribute to the protection of housing, but also to the development of the economy, protecting investors in the construction market and consumers. It is also important that the introduced regulations were supposed to be of a temporary nature, and they were to be in force only for the duration of a crisis situation caused by the devastation of World War I.

Key words: protection of tenants, protection of landlords, eviction from premises, interwar period, institutional protection of tenants, Second Polish Republic

